

Jörg Knieling, Dietrich Fürst und Rainer Danielzyk

Kann Regionalplanung durch kooperative Ansätze eine Aufwertung erlangen?*

Can the Value of Regional Planning be Enhanced by the Use of Co-operation-based Approaches?

Kurzfassung

Kooperation ist ein zentrales Hoffnungswort der Zeit, aber voraussetzungsvoll und aufwendig. Basierend auf Beispielen der Regionalplanung in vier Bundesländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen) wurde gezeigt, dass Regionalplanung sich damit schwer tut, weil sie häufig den Kooperationsbedarf erst „inszenieren“ muss, nur Themen mit potenziellen „win-win-Lösungen“ aufgreifen kann, nur wenige „Kooperanden“ gewinnen kann, als Initiatoren durch unzureichende Kapazität und Autorität behindert wird und konkurrierenden Kooperations-Initiativen ausgesetzt ist. Aus diesen Befunden werden Folgerungen für die Regionalplanung und deren Weiterentwicklung abgeleitet.

Abstract

Co-operation has become a buzzword of our times, but it is both costly and conditioned. Based on empirical studies in Baden-Württemberg, Brandenburg, North Rhine-Westphalia and Saxony, it can be shown that regional planners run into difficulties with co-operative approaches: frequently they have to stage-manage co-operation, they are restricted in their selection to those topics which hold the prospect of win-win solutions, can muster only very few co-operands, are ill-equipped to take on the role of initiator, and more often than not are confronted with competing regional actors harnessing the regional willingness to co-operate. From the findings presented, conclusions are drawn as to how planners should improve the situation they find themselves in.

1 Kooperative Regionalplanung im gesellschaftlichen Kontext

Regionalplanung ist eine Mischung aus Ordnungs- und Entwicklungsplanung. Während die Regionalpläne stärker durch die Muster der Ordnungsplanung geprägt werden, sind diejenigen Aktivitäten, die heute unter den Begriffen „Regionalisierung“, „Regionalmanagement“ oder „Regionalentwicklung“ diskutiert werden (Benz u.a. 1999), ausschließlich der Entwicklungsplanung zuzurechnen. Im Zuge dieser Aktivitäten hat auch für die Träger der Regionalplanung die Option der „Entwicklungsplanung“ größeres Gewicht gewonnen. Wie weit Regionalplanung dabei gekommen ist, aber auch gehen kann, ist Gegenstand der folgenden Über-

legungen. Vor diesem Hintergrund verstehen wir unter „kooperativer Regionalplanung“ das Zusammenspiel regionaler Akteure unter wesentlicher Mit-Steuerung durch die Regionalplanung zur Bearbeitung regionaler Gemeinschaftsaufgaben. „Kooperative Regionalplanung“ soll dabei solche Themen umfassen, die neben dem Prozess der Planerstellung (der in der Praxis immer kooperativ abläuft) einen Beitrag zur Selbststeuerung regionaler Entwicklung leisten.

„Kooperation“ ist eines der Zauberworte unserer Zeit – mit einer hohen assoziativen Kraft, weil „Kooperation“ Gemeinschaft, Solidarität, Teamarbeit und Aufbruchsstimmung suggeriert. Solche Suggestionen sind durchaus begründet, denn sie reflektieren veränderte

Rahmenbedingungen: Beispielsweise erzwingen Wettbewerb und Globalisierung regionale Kooperation als wirtschaftliche und politische Gegenmacht; in einer arbeitsteiligen Welt wird „Einzelkämpfertum“ immer mehr durch strategische Allianzen abgelöst; Globalisierung und Internationalisierung bewirken auch, dass Steuerungsentscheidungen zentralisiert werden, so dass nur diejenigen Akteure teilhaben, die sich entsprechende Gegenmacht durch Kooperation verschaffen.

Aber trotz dieser externen Zwänge und veränderten Einstellungen zur Kooperation bleibt Kooperation ein „kostbares Gut“. Denn Kooperation ist prinzipiell mit höheren Transaktionskosten belastet als Alleinhandeln:

- Sie hat die Eigenschaften eines Kollektivgutes: nur einen Teil des Nutzens können sich die Beteiligten direkt zurechnen, ein Teil kommt der Allgemeinheit oder Dritten zugute. Hingegen fallen die Kosten nahezu ausschließlich bei den Kooperanden an.
- Sie wird durch den Interaktions- und Abstimmungsbedarf aufwändiger als Alleinentscheiden.
- Kooperation ist riskanter, weil nicht sicher ist, dass die Beteiligten den Nutzen daraus ziehen können, den sie sich auf Grund ihres Einsatzes erhoffen.
- Kooperation braucht Zeit, um Vertrauen zu bilden, Verhaltensmuster anzupassen, Lernprozesse in gemeinsamer Kommunikation zu absolvieren usw.

Wenn trotz erhöhter Transaktionskosten Kooperation zu Stande kommt, dann muss der für die Kooperanden subjektiv empfundene Nutzen der Kooperation größer sein als die erwarteten Kosten. Diese Fälle sind dadurch gekennzeichnet, dass entweder die Alternative des „Alleinhandelns“ nicht erfolgreich genug ist (push effect), dass die Kooperanden über Kooperation einen Mehrwert erzielen können, der ohne Kooperation nicht zu erzeugen ist (pull effect), oder dass sich Einstellungen/Werthaltungen derart geändert haben, dass das wohlverstandene Eigeninteresse anders eingeschätzt wird als früher – etwa als Folge der Diskussion zur Globalisierung, zum europäischen Binnenmarkt¹, zum Regionenwettbewerb oder zu veränderten Standortkonkurrenzen.

Auf der Basis dieser Überlegungen untersuchten wir jeweils zwei Regionen in den Ländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen hinsichtlich der von der Regionalplanung verfolgten Handlungsstrategien (Knieling, Fürst, Danielzyk 1999). Uns interessierte, wie weit die Tätigkeit der Regionalplanerinnen und -planer in Deutschland über die Planerstellung hinausgeht, wie weit sie dabei eigeninitiativ werden oder sich in „Themenwellen“ einbinden, wel-

che Themen sie aufgreifen und welche Chancen der erfolgreichen Bearbeitung sie haben. Dabei geht es auch um die Erfolgsbedingungen und die strukturellen Hemmnisse solcher kooperativen Ansätze und die Rolle der institutionellen Einbindung der Planung. Nachdem die Recherchen abgeschlossen sind, lassen sich aus den gewonnenen Erkenntnissen einige Hypothesen präzisieren, was im Folgenden geschehen soll.

2 Bedingungen für kooperative Regionalplanung

Nach den bisherigen Erfahrungen mit interkommunaler bzw. regionaler Kooperation kommt diese zu Stande, wenn (vgl. auch ARL 1998):

- (1) ein Kooperationsbedarf oder -anreiz vorhanden ist,
- (2) es Akteure gibt, welche die Initiative ergreifen und über genügend Autorität sowie Einfluss verfügen, um andere Akteure zum Mitwirken zu gewinnen.
- (3) eine Resonanz für die Initiative durch Kooperationsbereitschaft der regionalen Akteure vorliegt und wenn
- (4) die „Transaktionskosten“ der Kooperation nicht zu hoch sind.

Im Folgenden wird aufgezeigt, dass die Regionalplanung im Hinblick auf alle vier Bedingungen in einer schwierigen Position ist. Für die Analyse und Interpretation der Befunde des Forschungsvorhabens wird dabei auf das Modell des „akteurszentrierten Institutionalismus“ zurückgegriffen. Dahinter steht ein Systematisierungsversuch von Mayntz, Scharpf (1995), der vier Elemente umfasst:

- die Akteure mit ihren Interessenlagen, Handlungsorientierungen und Verhaltensmodellen,
- die institutionellen Einbindungen mit ihren Restriktionen, Anreizen und Potenzialen (anreizende, restringierende und ermöglichende Wirkungen),
- die Handlungssituation mit ihrem Aufforderungs- und Selektionspotenzial sowie
- die Akteurs-Konstellation mit ihrer Rückwirkung auf die individuelle Handlungsautonomie und die spezifische „governance“-Struktur zur Regelung der Interaktionen (z.B. über Solidaritätsgemeinschaften, Netzwerke, Märkte oder Hierarchien).

Das Modell ist in sich erheblich differenziert worden, um die Vielfalt von Akteurstypen, Konstellationstypen,

Situationstypen und Institutionalisierungen einfangen zu können. Darauf muss hier aber nicht weiter eingegangen werden, sondern es genügen die angerissenen Grundüberlegungen.

2.1 Kooperationsbedarf und -anreize

Kooperationsbedarf ist nicht per se vorhanden, sondern muss als solcher identifiziert und definiert werden. Auch wenn es einen wachsenden objektiven Bedarf nach regionaler Kooperation gibt, bedeutet das nicht, dass die Regionalplanung diesen nutzen könnte. Zum einen wird der Kooperationsbedarf unterschiedlich eingeschätzt: Fachressorts und Gemeinden tendieren dazu, diesen Bedarf niedrig anzusetzen, weil Kooperation aus ihrer Sicht mit Verlust an Autonomie, erhöhtem Abstimmungsaufwand und in der Regel Konflikten über die Nutzenverteilung und Kostenbelastung verbunden ist. Lieber weisen Gemeinden ihre eigenen Gewerbeflächen aus und arbeiten die Fachplanungen an eigenen Handlungsprogrammen. Wenn Kooperationsbedarf von ihnen wahrgenommen wird, dann im Sinne der negativen Koordination: Andere sind an den eigenen Planungen zu beteiligen, weil das Gesetz es vorschreibt oder weil sonst „externe Kosten“ auftreten, die in der Öffentlichkeit (und mitunter auch politisch) geahndet werden (z. B. Mehrarbeit, Zeitverluste, Verschwendung von Geldern, weil Rechte Dritter übersehen wurden).

Die Regionalplanung muss folglich häufig die Definition eines Kooperationsbedarfes gegen Widerstände durchsetzen. Das wiederum heißt, dass sie das Bewusstsein für den Bedarf nach Kooperation erst schaffen muss. Das ist – theoretisch – jedoch nur dort möglich, wo konkurrierende Anbieter dieses nicht bereits geleistet haben. Konkret: Wenn die Regionalplanung Kooperationsbedarf identifizieren kann, dann in Handlungsfeldern, die von den Gemeinden und Fachressorts nicht abgedeckt werden, aber zunehmend als regional bearbeitungsbedürftig empfunden werden, z. B. regionale Konzepte in den Bereichen Rohstoffabbau, Energieversorgung, Naherholung, Abfallwirtschaft und Nahverkehr. Wollte die Regionalplanung in Handlungsfelder hineingehen, die eigentlich in die Kompetenz von Fachressorts oder Kommunen fallen, so müsste sie nicht nur einen besonderen Nutzen der Kooperation in Aussicht stellen können, sondern auch gut begründen können, warum gerade sie tätig werden will. Im Grunde kann sie in solchen Feldern nur aktiv werden, wenn der Kooperationsbedarf von den Fachressorts und Gemeinden bereits erkannt wurde, es ihnen aber aus politischen Gründen verwehrt oder aus sonstigen Gründen unmöglich ist, die Initiative zu er-

greifen. Aber auch dann übernimmt die Regionalplanung zunächst eine regionale Führungsrolle als „Geschäftsführung ohne Auftrag“ – mit dem Risiko, die Unterstützung nicht zu gewinnen oder später politisch zurückgedrängt zu werden.

Eine weitere Beeinträchtigung für die Regionalplanung liegt darin, dass sie nur solche Themen mit einiger Erfolgchance für die regionale Kooperation aufgreifen kann, die für die Beteiligten erkennbare Kooperationsvorteile bieten. Da sie weder selbst über Geld verfügt noch privilegierten Zugang zu staatlichen Fördermitteln hat, müssen die Anreize der Kooperation aus der Sache selbst kommen, d. h. es sind Themen, bei denen

- die Kooperation Kostenvorteile für alle bringt (z. B. Regionales Abfallwirtschaftskonzept),
- ein impliziter Konsens in der Region besteht, dass die Region bestimmte Kollektivgüter bereitstellen sollte (meist, weil konkurrierende Regionen sie schon haben) (z. B. Regionales Verkehrskonzept), oder
- die einzelnen Akteure die Region brauchen, um ihre Belange wirksamer nach außen darstellen und vertreten zu können (z. B. regionale Wirtschaftsförderung).

Damit ist von vornherein auch der Kreis der möglichen Kooperanden begrenzt: Es sind in erster Linie Behörden (wozu auch Gemeinden zählen), teilweise auch Wirtschafts- und Sozialpartner, kaum aber private Unternehmen, weil diese den Nutzen der Kooperation viel mehr monetär berechnen können wollen. Die privatwirtschaftlichen Vorstellungen eines Nutzens werden regelmäßig besser durch die „Regionalisierung der Strukturpolitik“ bedient, die insofern eine herausfordernde Konkurrenz für die Regionalplanung darstellt.

Auch staatliche Fachbehörden sind nur eingeschränkt Kooperationspartner auf regionaler Ebene. Ihre Politik-inhalte werden auf Landesebene definiert, wobei der regionale Einfluss vergleichsweise bescheiden bleibt. Fachbehörden sind zwar attraktive Partner kraft ihres Spezialwissens und ihrer Spezial-Netzwerke. Aber es ist für die Regionalplanung relativ schwer, für sie einen Nutzen der Kooperation zu definieren. In Abwägung des zunehmenden Zeitmangels neigen Fachbehörden folglich dazu, der Kooperation mit der Regionalplanung einen geringeren Stellenwert einzuräumen als der Kooperation mit anderen Fachbehörden oder der regionalen Kooperation in anderen Kontexten (z. B. wirtschaftlich geprägten Regionalkonferenzen). Es sei denn, rechtliche oder administrative Anforderungen würden sie zur Kooperation verpflichten.

2.2 Kooperationsinitiative

Noch schwieriger ist es für die Regionalplanung, als Initiatorin regionaler Kooperationsansätze die notwendige Aufmerksamkeit und Unterstützung zu finden. Mehrere Faktoren begrenzen sie:

- Zunächst stehen Kapazitäts-Restriktionen entgegen: Vielfach fehlt es den Regionalplanerinnen und -planern an Zeit und Kraft, um Prozesse der problembezogenen Kooperation in Gang zu setzen. Sie sind voll ausgelastet mit „Plänemachen“ und damit, die Planumsetzung zu kontrollieren. Das ist sicherlich zwischen den verschiedenen Trägern der Regionalplanung unterschiedlich, weil einige (vor allem kommunalverfasste) besonders schlecht mit Ressourcen ausgestattet sind, andere großzügiger haushalten können.
- In einigen Bundesländern hat der Gesetzgeber die Aufgaben der Regionalplanung abschließend festgelegt, so dass neue Aktivitäten formal-rechtlich ausgeschlossen sind.
- Die Regionalplanung wird vielfach nicht als für diese Rolle geeignet wahrgenommen: Sie leidet noch immer unter dem Image der „Negativplanung“, „Verhinderungsplanung“ und „staatlichen Intervention“, was eine Zuordnung der Landesplanung zum Umweltressort verstärken kann. Vor allem Gemeinden sind wenig geneigt, der Regionalplanung eine regionale Führungsrolle zuzugestehen, aus Angst damit Prozesse wachsender regionaler Zentralisierung in Gang zu setzen. Fachressorts sind hier prinzipiell offener, aber sie misstrauen der fachlichen Kompetenz der Regionalplanung und befürchten ebenfalls, sie unnötig aufzuwerten.
- Mit dem Bestreben nach einer regionalen Führungsrolle gerät die Regionalplanung schnell an die Grenzen der Einflussphären konkurrierender Akteure: Insbesondere sind es die Landkreise, die der Regionalplanung den Führungsanspruch streitig machen.

Dabei zeigen sich allerdings Unterschiede in Abhängigkeit von der jeweiligen Institutionalisierung: Regionalplanung, die „kommunalverfasst“, also über kommunale Verbände organisiert ist, befindet sich in einer schwierigeren Position als die Regionalplanung, die in der Mittelinstanz angesiedelt ist. Kommunalverbände werden über kommunale Umlagen finanziert und sind insofern in ihrer Arbeit stärker vom Wohlwollen der Gemeinden abhängig als die Regionalplanung in der Mittelinstanz. Kommunalverbände verfügen i.d.R. nur über eine sehr eng begrenzte Aufgabenzuordnung. Sie müssen Initiativen aus diesen Aufgaben zwanglos begründen können. Demgegenüber kann die Regionalplanung in der Mittelinstanz von der Kompetenzfülle und Autorität des Regierungspräsidenten profitieren (Autoritätsleihe).

2.3 Kooperationsbereitschaft

Kooperationsbereitschaft ist eine eher mental und sozio-kulturell geprägte Kategorie und differiert folglich erheblich zwischen den Regionen. Man kann sie in drei unterschiedliche Handlungsorientierungen zerlegen (Mayntz, Scharpf 1995, S. 52 f.): in eine Referenzorientierung, eine Objektorientierung und eine interaktionsbezogene Orientierung. Die Referenzorientierung kann „ichbezogen“ oder „systembezogen“ sein, die Objektorientierung ist kognitiv und motivational zu beschreiben und die interaktionsbezogene Handlungsorientierung kann „kompetitiv“ oder „kooperativ“ ausgerichtet sein. Vor allem hinsichtlich der Referenzorientierung gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Akteuren: private Unternehmen und Gemeinden neigen zur „ichbezogenen“ Handlungsorientierung. Fachbehörden sowie Wirtschafts- und Sozialpartner sind eher systembezogen in ihrer Ausrichtung, wenn auch inhaltlich sektoral verengt.

Die Interaktionsorientierung hat erst in den letzten Jahren stärkere Aufmerksamkeit gefunden, wobei vor allem die kooperative Orientierung bedeutsam wurde. Für die kooperative Interaktionsorientierung wird heute vielfach auch der Begriff „Sozialkapital“ verwendet (Harris, de Renzio 1997).²

Die Kooperationsbereitschaft hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht. Dies zeigen die zahlreichen kooperativen Verfahren, die in der Zwischenzeit auf kommunaler und regionaler Ebene initiiert wurden, sowie die Resonanz auf Kooperationsangebote, die Modellvorhaben des Bundes und der Länder-Wirtschaftsressorts bekommen haben (vgl. Gatzweiler; Runkel 1997, Benz u.a. 1999). Aber dabei hat eher die kooperative Interaktionsorientierung zugenommen, nicht unbedingt das „systembezogene“ Denken.

Allerdings hat die Zunahme der Kooperationsangebote und -anforderungen die „kooperative Regionalplanung“ nicht unbedingt erleichtert. Vor allem die von außen an die Regionen herangetragenen Herausforderungen zur regionalen Kooperation (Initiativen verschiedener Landes- und Bundesministerien, aber auch der EU) haben zu einer Belastung der regionalen Akteure geführt, die eine sinkende „Grenzneigung zur Kooperation“ bewirkt: Stellvertreter-Kooperationen nehmen zu, und die Kooperationsintensität je Aufgabe sinkt oder wird immer mehr an „Sekretariate“ oder Planungsbüros abgetreten. Die für die Akteure attraktiven Kooperationsimpulse kommen zudem meist aus Fachressorts, wobei vor allem wirtschaftsbezogene Ressorts³ und teilweise auch das Umweltressort⁴ Impulsgeber sind. Wenn solche fachgebundenen Initiativen die Region erreichen, kann die Regionalplanung sich zwar beteiligen, aber nicht die Federführung erhalten:

Dies verbleibt i.d.R. in der Einflussosphäre des jeweiligen Fachressorts.

Die Kooperationsbereitschaft wird allerdings auch davon beeinflusst, welches Image die Regionalplanung trägt. Wird sie prinzipiell als restriktiv, autoritär oder gar „feindlich“ eingestuft, findet sie weniger Resonanz, als wenn sie als „kooperativ“ und „dienstleistend“ wahrgenommen wird. Auch hier könnten institutionelle Unterschiede wirksam sein: Kommunalverfasste Regionalplanungen scheinen eher als kooperativ und dienstleistend eingeschätzt zu werden als Regionalplanung in der Mittelinstanz. Aber auch das ist zu relativieren, weil Regionalplanung in der Mittelinstanz ebenfalls ein Image der Kooperation aufbauen und die Assoziation der „staatlichen Interventionsplanung“ vermindern kann.

2.4 Transaktionskosten

Transaktionskosten der Kooperation drücken sich erstens in Personal- und Zeitkosten aus. Hier rechnen privatwirtschaftliche Akteure zweifellos „spitzer“ als Behörden. Bei Behörden war lange Zeit weniger relevant, welche fiskalischen Kosten mit Kooperation verbunden sind bzw. welche „Zeit-Opportunitätskosten“ auftreten: Was hätten die Betroffenen während dieser Zeit an anderen Aufgaben erledigen können? Aber noch wichtiger dürfte die Einschätzung der Mitwirkenden sein: Wie sehen sie den Vorteil für sich und ihre Institution im Vergleich zu dem Nachteil, dass andere Arbeit liegen bleibt und damit der Zeitdruck im „eigentlichen“ Handlungsfeld folglich größer wird? Hier zeigen die Erfahrungen, dass die Transaktionskosten im Vergleich zum Kooperationsnutzen von Politik und Behördenleitung regelmäßig höher eingeschätzt werden als von den Fachleuten aus der Verwaltung. Erstere argumentieren institutionenbezogen aus der Sicht der Gemeinde oder aus Sicht der Partei und sehen regionale Kooperation primär als regionales Kollektivgut, das ihrer Institution vergleichsweise wenig Nutzen, aber beträchtliche Lasten bringt. Fachleute der Verwaltung sehen die Vorteile der Kooperation in weiterem Bezug. Dazu gehören auch der Nutzen funktionierender Netzwerke mit Kollegen anderer Ressorts, der Nutzen der Informationsgewinnung und Risikominderung durch wechselseitige Beratung und Kooperation, selbst nicht-intendierter Zusatznutzen kann dazu gerechnet werden (attraktives Arbeitsklima, interessante Abwechslung zur Routinearbeit usw.). Aber auch hier wächst das Bewusstsein für die fiskalischen Kosten in dem Maße, wie die öffentliche Verwaltung zu Budgetierung und „neuen Steuerungsmodellen“⁵ übergeht.

Bei der Beurteilung der Transaktionskosten ist auch relevant welche Alternativen die Akteure einer Region haben, die zu bearbeitenden Belange anderweitig zu erledigen. Solche konkurrierenden Alternativen können bestehende Kooperationsbeziehungen sein, die sich des neuen Themas annehmen; es können auch bilaterale Kooperationsbeziehungen zwischen Gemeinden sein, die leichter zu bearbeiten sind als regionale flächendeckende Kooperationen.

Möglicherweise liegt im Letzteren auch ein besonderer Schwachpunkt der Regionalplanung: Sie ist vom Ansatz her flächendeckend tätig und kann teilräumliche Themen praktisch nur dann aufgreifen, wenn sich hier bereits (ohne ihr Zutun) ein Handlungsbedarf aufgebaut hat, sei es, dass Raumnutzungskonflikte aufgetreten sind, sei es, dass besondere Entwicklungsaufgaben zu bearbeiten sind.

3 Generalisierende Thesen über kooperative Ansätze in der Regionalplanung

Aus den eher deduktiven Überlegungen und den empirischen Beobachtungen in den von uns untersuchten Beispielräumen lassen sich – möglicherweise überzeichnet – einige Folgerungen ableiten. Grundsätzlich ist dabei zu berücksichtigen, dass es sich bei „kooperativer Planung“ in unserem Sinne um informelle Planung handelt und dass informelle Planung immer personenabhängig ist, so dass Generalisierungen damit erschwert werden. In gewisser Vereinfachung drängen sich folgende Thesen auf:

(1)
„Kooperative Planung“ ist für die Regionalplanung vielfach ein aufwändiges „Zusatzgeschäft“.

Zum einen sind die rechtlichen Kompetenzen der Regionalplanung, aber auch die von der Landesplanung zugelassenen Handlungsspielräume vergleichsweise eng. Allerdings differiert dies zwischen den Ländern und nach Organisationsmodell (kommunalverfasste Planung versus Planung in der Mittelinstanz). Zum anderen sind Regionalplanerinnen und -planer, vor allem ältere, oftmals durch ein relativ restriktiv wirkendes Selbstimage geprägt: Darin werden die Vorgaben nicht nur verinnerlicht, sondern dadurch verstärkt, dass man sich in erster Linie als (ordnungspolitisch) planend versteht.

(2)
Wenn Regionalplanung verstärkt im Sinne „kooperativer Entwicklungsplanung“ arbeiten will, trifft sie auf konkurrierende Akteure, die politisch, administrativ und fiskalisch, aber auch im Image bei den Betroffenen eine bessere Stellung haben.

Die Regionalplanung wird dadurch zwangsläufig auf Aufgaben abgedrängt, die andere nicht besetzt haben oder nicht besetzen wollen. Vielfach sind das „nur“ Initiativ-Funktionen (z.B. hinsichtlich der DB-Fahrplangestaltung für die Region) oder Service-Funktionen (z.B. Informationsangebote).

(3)

Gegenüber Gemeinden werden zwar kooperative Ansätze verfolgt, aber die Gemeinden sind wenig geneigt, der Regionalplanung stärkere Kompetenzen zu lassen.

So gibt es im Verhältnis zu den Kommunen noch vergleichsweise wenige Initiativen, die sich außerhalb der klassischen Regionalplanung bewegen. Überwiegend wird das kooperative Verhalten auf die Planerstellung bezogen, indem die Regionalplanung

- Kommunaldialoge durchführt, um die Vorstellungen der Kommunen zur Regionalentwicklung zu erkunden und in die Überlegungen zur Planerstellung einzubringen;
- Streitigkeiten durch bilaterale Verhandlungen und Bemühungen um kooperative Kompromisslösungen auszuräumen versucht.

Relativ schwierig ist es bisher, kooperative Prozesse beispielsweise zum gemeindeübergreifenden Flächen-Pooling oder zu regionalen Einzelhandelskonzepten zu organisieren. Vielmehr herrscht bei den Betroffenen die Tendenz vor, die Regionalplanung auf Distanz zu halten: Kommunen übernehmen die Thematik (wenn überhaupt) lieber selbst, Einzelhandelskonzepte werden häufig von der IHK angestoßen. Die Regionalplanung bei der Mittelinstanz ist allerdings eher in der Lage, diese Aufgaben wahrzunehmen: Sie wird weniger „verdächtig“, solche Tätigkeiten als Vehikel zu nutzen, um die „regionale Ebene“ aufzuwerten.

(4)

Gegenüber Fachplanungen hat die Regionalplanung nur dann die Chance, regionale Initiativen zu starten, wenn sie Themen findet, die von den Fachpolitiken traditionell nicht genügend wahrgenommen werden, wenn es sich um regionale Sonderthemen handelt, die auf Landesebene einen geringen Stellenwert haben, oder wenn sie neue Themen aufgreift.

Da die Regionalplanung dafür spezifische Fachkenntnisse benötigt, die in ihrem Arbeitsbereich nicht ohne weiteres vorhanden sind, neigt sie dazu, eher solche Themen zu „regionalisieren“, die der kommunalen Sphäre angehören: Regionale Konzepte für Nahverkehr, für Abfallbeseitigung oder für Energieversorgung (Windenergie).

(5)

Die Regionalplanung hat noch immer einen schweren Stand, sich im Bereich der Regionalpolitik bzw. Regionalentwicklung zu profilieren.

Zum einen wird ihr diese Funktion durch Initiativen der Wirtschaftsressorts zur Regionalisierung der Strukturpolitik streitig gemacht, wobei auch die EU-Regionalpolitik die Regionalplanung unberücksichtigt lässt (die Umsetzung der EU-Strukturfonds und -Gemeinschaftsinitiativen wird praktisch nirgends über die Regionalplanung koordiniert). Typisch ist, dass die regionalen Entwicklungskonzepte überwiegend von anderen Behörden federführend gestaltet werden, nicht aber von der Regionalplanung. Vielmehr hat diese lediglich mitwirkende Funktion, nur in wenigen Fällen gelingt es ihr, die Federführung oder Sekretariatsfunktion zu übernehmen. Auch hier ist es wohl kein Zufall, dass dieses eigentlich nur bei der in die Mittelinstanz integrierten Regionalplanung der Fall ist.

Zum anderen ergreifen in ländlichen Räumen mitunter die Landkreise die Initiative zu regionalpolitischen Maßnahmen: Sie organisieren regionale Arbeitskreise, um an EU-Strukturfonds-Mittel zu gelangen.

Möglicherweise wird Regionalplanung in der regionalpolitischen Funktion auch nicht als genügend kompetent wahrgenommen: Vielmehr wird ihr häufig das Image der „ökologischen Planung“ oder der „behindernden Planung“ zugeordnet. Dies ist nicht zuletzt eine Folge der Praxis mehrerer Bundesländer in den 90er Jahren, die Landesplanung im Umweltministerium zu ressortieren.⁶

(6)

In Bezug auf die Regionalentwicklung kann Regionalplanung aber über ihre politischen Gremien „ins Spiel kommen“.

Es zeigt sich, dass die Planungsversammlung (Planungsrat) genutzt wird, um kooperative Entwicklungsansätze, beispielsweise Regionale Entwicklungskonzepte, politisch abzusichern. Dabei ergreifen die Regionalplanerinnen und -planer die Chance, über die Planungsversammlung auch die Querbezüge zur Regionalplanung herzustellen.

(7)

Eine „starke“ Verbandskonstruktion bewirkt nicht automatisch eine Aufwertung der Regionalplanung.

Zwar ist beispielsweise die Region Stuttgart außerordentlich aktiv, um den Verband als „Spielmacher“ der Regionalentwicklung zu positionieren und verschiedene Projekte anzustoßen. Dabei ist die Region direkt oder indirekt (katalysatorisch) erfolgreich, Mittel vom Bund (teilweise auch der EU) in die Region zu ziehen.⁷

Aber der Verband agiert in erster Linie in seiner Kompetenz der regionalen Wirtschaftsförderung und weniger in seiner planerischen Funktion.

(8)

Es scheint so zu sein, dass die Regionalplanung in der Mittelinstanz relativ mehr Gestaltungsspielraum hat als diejenige in einem Gemeindeverband. Die Begründung könnte darin liegen, dass

- die Regionalplanung in der Mittelinstanz häufig besser mit Personal ausgestattet ist und
- sie die Autoritäts- und Kompetenzleihe des Regierungspräsidenten in Anspruch nehmen kann.

Interessante Ansätze bieten dabei die Bezirksplanungsbehörden Düsseldorf und Münster, wo die Regionalisierung der Strukturpolitik mit der Regionalplanung verknüpft ist.

(9)

Losgelöst von institutionellen Fragen dürfte auch entscheidend sein, wie sich die Institution, der die Regionalplanung angehört, in der Region präsentiert.

Tritt die Institution glaubwürdig und nachweislich als „Anwalt der Region“ auf, wird auch die Regionalplanung leichter Zugang zu Aufgaben der Regionalentwicklung bekommen.

(10)

Externe Initiativen zur Stärkung kooperativer Ansätze in der Regionalplanung haben dagegen nach den bisherigen Erfahrungen durchaus ambivalente Auswirkungen für die Stellung der Regionalplanung.

So trugen etwa die über die Bundesraumordnung initiierten Kooperationsmodelle (Regionalkonferenzen, Städteneetze, Wettbewerb „Regionen der Zukunft“) nicht unbedingt zur Aufwertung der Regionalplanung bei (vgl. auch Adam, Wiechmann 1999). Vielmehr gerät die Regionalplanung bei handlungsorientierten Ansätzen aus verschiedenen Gründen häufig in eine randständige Rolle. Gründe dafür können z.B. sein, dass der Raumzuschnitt dieser Vorhaben nicht den Planungsregionen entspricht, dass in der Fremdwahrnehmung die Ordnungsfunktion der Regionalplanung dominiert und ihr handlungsorientierte Kompetenzen abgesprochen werden, dass ihre Kapazitäten überlastet sind usw. Die Integrationsfunktion der Regionalplanung wird dadurch erschwert. Insoweit kann durchaus grundsätzlich in Frage gestellt werden, ob bei sonst gleichen Rahmenbedingungen die Forcierung von Kooperationsprojekten dieser Art geeignet ist, „Raumentwicklungspolitik“ zu gestalten und dabei zugleich den Stellenwert der Raumordnung zu erhöhen (wie z.B. Gatzweiler, Runkel (1997) annehmen). Zumindest besteht noch Klärungsbedarf dahingehend, welche Rahmenbedingungen erforderlich sind, um mit derar-

tigen Kooperationsansätzen die Leistungsfähigkeit der Raumordnung und insbesondere der Regionalplanung zu fördern.

(11)

Generell ist festzustellen, dass Bemühungen um eine „kooperative Regionalplanung“ in doppelter Weise selektiv wirken: Bezogen auf die Akteure und bezogen auf die Themen.

Hinsichtlich der Akteure hat es die Regionalplanung besonders schwer, staatliche Fachbehörden und privatwirtschaftliche Unternehmen zu integrieren. Erstere nehmen die Regionalplanung als Konkurrentin wahr und akzeptieren sie kaum als Moderatorin oder als Koordinatorin. Letztere agieren in einer anderen Handlungslogik sowie räumlich in ihrer jeweiligen marktbezogenen Maßstabsebene. Hinsichtlich der Themen ist die Regionalplanung deshalb auf „Marktnischen“ angewiesen, die andere Akteure nicht besetzen. Bei den Akteuren bedarf es besonderer Anstrengungen, um win-win-orientierte Kommunikationsangebote zu schaffen und für die Teilnahme zu werben.

(12)

Es gibt allerdings auch Rollen, in denen sich „kooperative Regionalplanung“ profilieren kann, da sie von anderen kaum ausgefüllt werden (können), die aber im Interesse der regionalen Entwicklung wahrgenommen werden sollten: als „Informationsbroker“, als „Anwalt der Region“ und als „Regionalmanager“.

„Informationsbroker“: Als thematisch kompetente „Informationsstelle“ kann die Regionalplanung weiterverarbeitend Grundlageninformationen über die aktuelle raumstrukturelle Entwicklung (z.B. in GIS-Form) bereitstellen, die als Plattform für weitere Überlegungen und Planungen dienen können; sie kann regionale Entwicklungschancen und -probleme aus einer integrativen Sichtweise (im Gegensatz zu additiven Materialsammlungen) thematisch konzentriert aufbereiten, die für Politik, andere Akteure und auch für die Öffentlichkeit relevant und verständlich sein sollten; diese Dienstleistungen können ergänzt werden um problemorientierte Prognosen und Szenarien zur künftigen Entwicklung der jeweiligen Region.

„Anwalt der Region“: Aus einer integrativen und „neutralen“ Sicht die Belange der Region nach außen zu vertreten, ist eine wichtige, aber selten wahrgenommene Aufgabe. Dabei ist ein Vorteil der Regionalplanung, dass sie vergleichsweise neutral agieren kann und damit weder fach- noch partei- und verteilungspolitisch einseitige Sichtweisen in den Vordergrund rückt.

„Regionalmanagement“: Zu dieser Rolle gehört insbesondere, dass die Regionalplanung regionale Potenziale aktiviert, die Verknüpfung von Akteuren innerhalb der Region bzw. von regionalen mit externen Akteuren

fördert („networking“) sowie aus regionaler Sicht wichtige, ggf. auch für die Akquisition von Fördermitteln passende Themen aufgreift.

Bislang gibt es nur in Einzelfällen Aktivitäten der Regionalplanung in dieser Hinsicht. Wenn es der Regionalplanung in größerem Umfang als bisher gelingen sollte, sich im Sinne einer kooperativen Orientierung diese und ähnliche Rollen – komplementär zu ihren Ordnungsaufgaben! – anzueignen, dürfte dies langfristig zu einer Aufwertung der Regionalplanung insgesamt beitragen.

Anmerkungen

* Der Beitrag nimmt Bezug auf das DFG-Forschungsprojekt „Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung – Untersuchungen zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland“, das die Autoren unter Mitarbeit von Daniela Gorsler von 1998 bis 2001 durchführten. Für die kritische Diskussion des Beitrags und wertvolle Anmerkungen bedanken sich die Autoren bei Thomas Gawron und Daniela Gorsler.

(1)
Der frühere EU-Präsident Jacques Delors nutzte die Kampagne zum europäischen Binnenmarkt gezielt, um im Bewusstsein der Mitgliedstaaten und der Wirtschafts- und Sozialpartner Veränderungen in Richtung einer stärkeren Integrationsbereitschaft auszulösen.

(2)
Wir verzichten in diesem Beitrag auf den Bezug zu dieser Diskussion, weil sie noch wenig ausgereift zu sein scheint, nicht genügend trennscharf gegenüber vergleichbaren Ansätzen ist (z.B. Milieu-Ansatz, „regime-Ansatz“, Lernende Regionen“-Ansatz) und noch unklar ist, welche neue Forschungsperspektive damit verbunden sein könnte.

(3)
Beispiele: Wirtschaftsministerien: Regionale Entwicklungskonzepte auf der Grundlage der GA Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur; Landwirtschaftsministerien mit integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (AEP laut GA Agrarstruktur und Küstenschutz, ILE in Brandenburg, LSE in Schleswig-Holstein usw.); EU: Regionalisierung der Strukturpolitik, Gemeinschaftsinitiativen wie LEADER+; Bundesforschungsministerium: Regionale Technologiekooperationen in Modellvorhaben wie „BioRegio“ oder „Innoregio“ sowie regionale Netzwerke im Rahmen des Förderprogramms „Lernende Regionen“.

(4)
Förderung kommunaler und regionaler Agenda-21-Prozesse oder regionaler Energiekonzepte.

(5)
Die behördliche Leistungserstellung wird verstärkt einer betriebswirtschaftlichen Bewertung unterzogen. Dafür werden „Produkte“ definiert und den Produkten die Kosten verursachergerecht zugeordnet.

(6)
In den vergangenen Jahren wurde dieser „Trend“ allerdings gewendet. Beispiele für die Abkehr von den Umweltministerien

sind Sachsen (Innenministerium) und Nordrhein-Westfalen (Staatskanzlei), in Niedersachsen wurde die Raumordnung mit der Verlagerung vom Innenministerium zur Staatskanzlei aufgewertet.

(7)
Beispiele: BMBF-Mittel aus „BioRegio“, „Mobilist“ und „Stadt 2030“ BMVBW-Unterstützung als „Region der Zukunft“.

Literatur

Adam, B.; Wiechmann, T. (1999): Die Rolle der Raumplanung in regionalen Agenda-Prozessen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 661–674

ARL (Hrsg.) (1998): Interkommunale und regionale Kooperation. Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. = Arbeitsmaterialien, Nr. 244, Hannover.

Benz, A.; Fürst, D.; Kilpert, H.; Rehfeld, D. (1999): Regionalisierung. Theorie, Praxis, Perspektiven. – Opladen: Leske + Budrich

Fromhold-Eisebith, M. (1999): Das „kreative Milieu“ – nur theoretisches Konzept oder Instrument der Regionalentwicklung? In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 57, H. 2–3, S. 168–175

Gatzweiler, H.P.; Runkel, P. (1997): Modellvorhaben der Raumordnung – ein raumordnungspolitisches Aktionsprogramm. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3, S. 145–154

Harris, J.; de Renzio, P. (1997): „Missing link“ or analytically missing? The concept of social capital. An introductory bibliographic essay. In: Journal of International Development, H. 9, S. 919–937

Knieling, J.; Fürst, D.; Danielczyk, R. (1999): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Konzeptionelle Überlegungen zur Analyse der Planungspraxis. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 57, H. 2–3, S. 195–200

Mayntz, R.; Scharpf, F.W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F.W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, S. 39–72. – Frankfurt, New York: Campus

Dr.-Ing. Jörg Knieling
Freie und Hansestadt Hamburg
Senatskanzlei – Planungsstab
Poststraße 11
20354 Hamburg
E-Mail: Joerg.Knieling@sk.hamburg.de

Prof. Dr. Dietrich Fürst
Universität Hannover
Institut für Landesplanung
und Raumforschung
Herrenhäuser Straße 2
30419 Hannover
E-Mail: fuerst@laum.uni-hannover.de

PD Dr. Rainer Danielczyk
Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
FB 3 – Geographie
Ammerländer Heerstraße 114–118
26129 Oldenburg